



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2018

Die Umsetzungssicherung kantonaler Volksinitiativen in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung

Fuhrer, Corina

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-150206>

Book Section

Published Version

Originally published at:

Fuhrer, Corina (2018). Die Umsetzungssicherung kantonaler Volksinitiativen in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. In: Canapa, Damiano; Landolt, Robin; Müller, Nicola. Sein und Schein von Gesetzgebung: Erwartungen – Auswirkungen – Kritik. Zürich: Dike Verlag, 33-48.

Sonderdruck

Damiano Canapa / Robin Landolt / Nicola Müller (Hrsg.)

Sein und Schein von Gesetzgebung

Erwartungen – Auswirkungen – Kritik

Analysen und Perspektiven von Assistierenden des
Rechtswissenschaftlichen Instituts der Universität Zürich



2018. Dike Verlag Zürich/St. Gallen ISBN 978-3-03751-995-0

Die Umsetzungssicherung kantonaler Volksinitiativen in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung

Corina Fuhrer

Inhaltsübersicht

I. Einleitung	33
II. Die Rolle der Rechtsprechung innerhalb des Umsetzungsvorgangs kantonaler Volksinitiativen	35
III. Initiativformen und daraus folgende Umsetzungsakte	36
A. Umsetzungsakte in Ausführung allgemeiner Anregungen	36
B. Umsetzungsakte in Ausführung ausgearbeiteter Entwürfe	37
IV. Rechtsschutz	38
A. Allgemeine Anregung: Kulturlandinitiative (ZH)	38
1. Ausgangslage	39
2. Beschwerde in Stimmrechtssachen (Art. 82 lit. c BGG)	39
3. Urteilswirkung	40
B. Ausformulierte Verfassungsinitiative: «Fumée passive et santé» (GE)	41
1. Ausgangslage	41
2. Erlassbeschwerde (Art. 82 lit. b BGG)	42
3. Urteilswirkung	43
C. Vergleich der geltenden Rechtsschutzverfahren	44
V. Schlussgedanken	46
Literaturverzeichnis	46
Materialienverzeichnis	48

I. Einleitung

Dem Instrument der Volksinitiative liegt die Idee einer von der Minderheit getragenen Opposition gegenüber der aktuellen Mehrheitspolitik zugrunde. Erst unter dem Vorzeichen, dass ein Anliegen innerhalb der parlamentarischen Diskussion kein Gehör findet, wird in der Regel die Beschreitung des Initiativwegs erstrebenswert.¹ Hat eine Volksinitiative in der Abstimmung Erfolg, bedarf es zur ihrer Verwirklichung im Normalfall – und unabhängig von ihrer Form – gewissen Folgehandlungen durch die Behörden. Unter der Prämisse, dass es sich aus Sicht des ordentlichen Gesetzge-

¹ KÖLZ/POLEDNA, ZSR 1988, 1, 7; HANGARTNER/KLEY, Rz. 373; SCHMID, ex ante 2016, 31, 33; LINDER, 287; vgl. zur Frage, inwiefern die Initiative ihre ursprüngliche Funktion heute noch erfüllt, CARONI/VATTER, LeGes 2016, 189, 189 ff.

bers um eine Störung der politischen Agenda handelt,² stehen die zuständigen Organe der Vornahme der erforderlichen Umsetzungsakte aber in der Regel ablehnend gegenüber, weshalb Umsetzungsschwierigkeiten gewissermassen vorprogrammiert sind.³ KLEY sieht in einer mangelhaften Umsetzung angenommener Initiativen denn auch ein (weiteres) Instrument des Parlaments, «auch in der direkten Demokratie die Hegemonie zu behalten»⁴.

Das Augenmerk der gegenwärtigen Umsetzungsdiskussion richtet sich vorwiegend auf den Umgang mit eidgenössischen Volksinitiativen und deren oftmals konfliktträchtiges Verhältnis zu bestehenden internationalen Rechtssätzen.⁵ Wie es sogleich zu zeigen gilt, verläuft auch die Implementierung kantonaler Begehren nicht immer reibungslos, wenn auch die Problemstellungen aufgrund der vom Bund abweichenden rechtlichen Ausgangslage in den Kantonen anderweitig auftreten.⁶ Die Umsetzung kantonaler Begehren findet einerseits umgeben vom Rahmen des geltenden Bundesrechts statt, weshalb sie schneller an rechtlich verbindliche Grenzen stösst (Art. 49 Abs. 1 BV). Anders als im Bund unterstehen Umsetzungsentwürfe bzw. -erlasse zudem der Verfassungsgerichtsbarkeit.

Der vorliegende Beitrag widmet sich unter dem Leitthema dieses Bandes der Frage, ob die rechtlich vorgesehenen Umsetzungsgrundsätze und -mechanismen die Erwartungen, die mit dem Gebrauch der kantonalen Volksinitiative verbunden sind, zu erfüllen vermögen. Im Fokus der Analyse steht dabei die Ausgestaltung des geltenden Rechtsschutzes, der zur Anwendung kommt, wenn nach Ansicht der Stimmberechtigten die erwarteten Auswirkungen des Initiativbegehrens durch unzulässiges behördliches Verwässern der Vorlage ausbleiben. Für die Frage, welche Funktion die Rechtsprechung mit Blick auf die Sicherung einer rechtmässigen Verwirklichung angenommener Begehren auszuüben vermag, ist die Unterscheidung zwischen den Initiativformen der allgemeinen Anregung und des ausgearbeiteten Entwurfs von zentraler Bedeutung. Nach einigen einleitenden Worten zur grundsätzlichen Verortung der Rechtsprechung innerhalb des Umsetzungsvorgangs erfolgreicher Initiativen (II) wird daher zunächst auf die beiden Initiativformen und die jeweils daraus folgenden normativen Folgehandlungen eingegangen (III). Danach sollen anhand zweier Beispiele die Beschwerdeverfahren illustriert werden, welche für eine abstrakte Überprüfung von Umsetzungsakten zur Anwendung kommen (IV). Der Beitrag schliesst mit einer kritischen Würdigung des geltenden Rechtsschutzverfahrens (V).

² TSCHANNEN, ZBl 2002, 2, 6; KLEY, LeGes 2015, 497, 497.

³ SCHMID, ex ante 2016, 31, 33; vgl. auch HANGARTNER, AJP 2011, 471, 472.

⁴ KLEY, LeGes 2015, 497, 501.

⁵ Sowohl in den Medien, vgl. u.a. SCHUBARTH, NZZ 2015, 21; VATTER/STAUFFER, NZZ 2012, 13, als auch in der Lehre, vgl. u.a. HANGARTNER, AJP 2011, 471, 471 ff.; BAUMANN, ZBl 2010, 241, 241 ff.; CIRIGLIANO, Jusletter 2010, 1, 1 ff.

⁶ Vgl. auch KLEY, LeGes 2015, 497, 502.

II. Die Rolle der Rechtsprechung innerhalb des Umsetzungsvorgangs kantonaler Volksinitiativen

Obwohl (auch formulierte) Initiativen mit ihrer Gutheissung an der Urne meist noch weit von ihrer tatsächlichen Verwirklichung entfernt sind,⁷ wird das Verfahren nach Annahme einer Initiative durch die Stimmberechtigten in den kantonalen Rechtsordnungen nur wenig geregelt. Gewisse Anhaltspunkte finden sich lediglich in Bezug auf die Ausführung allgemeiner Anregungen, indem in genereller Weise statuiert wird, die Umsetzungsvorlage habe der Initiative inhaltlich zu entsprechen.⁸

Dies ist vor dem Hintergrund nachvollziehbar, dass der Vollzug einer Initiative kein mechanischer Akkordakt, sondern ein «komplexer und mehrdimensionaler Prozess»⁹ ist, der oftmals nicht einfach nach einem fixen Schema abgespult werden kann.¹⁰ Lehre und Rechtsprechung vermochten allerdings insbesondere für die allgemeine Anregung Mindestkriterien herauszuschälen, die den Umsetzungsprozess in gewisse Bahnen lenken.¹¹ Dadurch wird deutlich, dass eine ausgewogene Umsetzungslösung den Einbezug aller staatlichen Gewalten erfordert, und insbesondere die Rechtsprechung – sowohl im Rahmen der einzelfallbezogenen Anwendungskontrolle als auch der abstrakten Überprüfung der Umsetzungsweise – eine wichtige Rolle bei der Entwicklung des Ausführungsrechts einnimmt.

Dass der Bereich der politischen Rechte überhaupt einer justizförmigen Überprüfung zugänglich ist, war nicht immer selbstverständlich.¹² Heute erstreckt sich die Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV, wonach jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde hat, im Grundsatz auch auf die Garantie der politischen Rechte und das in diesem Rahmen grundrechtlich geschützte Initiativrecht (Art. 34 Abs. 1 BV).¹³ Das Bundesgericht beurteilt Streitigkeiten wegen Verletzung von eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen über die politischen Rechte (Art. 189 Abs. 1 lit. f BV). Davon ausgenommen sind Akte

⁷ Vgl. WYSS, LeGes 2015, 491, 493; VATTER/STAUFFER, NZZ 2012, 13.

⁸ Bspw. § 133 Abs. 2 lit. d GPR/ZH; § 131 Abs. 3 StRG/LU; Art. 32 Abs. 2 Satz 2 KV/SO, § 41 Abs. 2 Satz 2 Kantonsratsgesetz/SO; Art. 39 Abs. 2 Satz 2 und Art. 87 Abs. 3 KV/TI, Art. 131 Abs. 1 und 135 Abs. 2 LEDP/TI. Die gleiche Ausgangslage stellt sich im Bund, vgl. einzig Art. 104 Abs. 2 ParlG, dazu Kommentar ParlG-HÄUSLER, Art. 104 N 3 f.

⁹ WALDMANN, LeGes 2015, 521, 526.

¹⁰ Vgl. auch VATTER/STAUFFER, NZZ 2012, 13.

¹¹ Insbesondere BGE 141 I 186; SCHMID, ex ante 2016, 31, 31 ff.; vgl. allgemein zur massgebenden Rolle der Rechtsprechung im Zusammenhang mit Fragen des kantonalen Initiativrechts, KÖLZ, ZBl 1982, 2, 2 ff.

¹² Dazu BSK BGG-STEINMANN, Art. 82 N 76; NUSPLIGER, in: HERZOG/FELLER, 437, 439; TÖNDURY, 136 ff.

¹³ BSK BGG-STEINMANN, Art. 82 N 77; NUSPLIGER, in: HERZOG/FELLER, 437, 438.

der Bundesversammlung und des Bundesrates (Art. 189 Abs. 4 BV), nicht jedoch Akte der Kantonsparlamente und Kantonsregierungen.

III. Initiativformen und daraus folgende Umsetzungsakte

Alle Kantone kennen die Initiative auf Verfassungs- und Gesetzesrevision.¹⁴ Sowohl Verfassungs- als auch Gesetzesinitiativen können entweder als ausgearbeitete Entwürfe oder allgemeine Anregungen eingereicht werden, wobei die gewählte Form massgebende verfahrensrechtliche Konsequenzen mit sich bringt.¹⁵ Die unterschiedliche Behandlung der Initiativformen im Vorfeld der Abstimmung zieht sich weiter in den Ausführungsprozess, und wie noch zu erläutern ist, bis hinein in den gerichtlichen Rechtsschutz.

A. Umsetzungsakte in Ausführung allgemeiner Anregungen

Unformulierte Initiativen umschreiben in der Regel lediglich Inhalt und Zweck des Begehrens und bedürfen einer definitiven Ausarbeitung durch den ordentlichen Gesetzgeber, bevor sie in die Rechtsordnung eingefügt werden können.¹⁶ Eine direkte Anwendbarkeit des Initiativtextes ist ausgeschlossen. Im Kern bedingt die Ausführung einer allgemeinen Anregung durch die Behörden einer inhaltlichen Ausformulierung der im Initiativtext angelegten Forderung, für welche zudem im Sinne einer formellen Umsetzung die passende Rechtsform gefunden werden muss.¹⁷

Durch die Delegation der Formulierungskompetenz an die zuständigen Staatsorgane¹⁸ wird deren Mitwirkungskraft im Erarbeitungs- und Umsetzungsprozess gestärkt. Zwar dürfen nach Rechtsprechung und mehrheitlich vertretener Lehrmeinung auch im nicht formulierten Begehren relativ detaillierte Vorgaben enthalten sein,¹⁹ nicht zuletzt im Interesse konstruktiver Umsetzungslösungen ist aber durch das Initiativkomitee grundsätzlich ein gewisser legislativer Gestaltungsraum zu belassen.²⁰ Trotz der in diesem Sinne verminderten Durchschlagskraft kommt allgemeinen Anregun-

¹⁴ Vgl. Art. 23 lit. a und b KV/ZH; Art. 41 lit. a und b KV/FR; Art. 75 Abs. 1 KV/JU; AUER, Rz. 936 ff., 1045; HANGARTNER/KLEY, Rz. 1330.

¹⁵ Vgl. Art. 25 Abs. 1 KV/ZH; Art. 58 Abs. 3 KV/BE; Art. 56 Abs. 2, Art. 57 Abs. 2 KV/GE; BGE 114 Ia 413, 416 E. 3c; TSCHANNEN, ZBl 2002, 2, 4; GRISEL, Rz. 585; KÖLZ, ZBl 1982, 2, 17.

¹⁶ Vgl. bspw. § 2 Abs. 2 IRG/BS; TSCHANNEN, ZBl 2002, 2, 6.

¹⁷ Zu den Anforderungen an die Erlassform, vgl. hinten, 40.

¹⁸ Die Exekutive arbeitet eine Umsetzungsvorlage aus, welche durch das Parlament diskutiert und verabschiedet wird, vgl. bspw. § 138 Abs. 1 und 2 GPR/ZH.

¹⁹ Anstelle vieler BGE 115 Ia 148, 154 E. 4a; vgl. für eine Übersicht über die Lehre TSCHANNEN, ZBl 2002, 2, 11 f.

²⁰ SCHMID, ex ante 2016, 31, 31.

gen die gleiche rechtliche Verbindlichkeit zu wie formulierten Initiativen. Dem Gesetzgeber steht kein Ermessen darüber zu, *ob* er die Umsetzung vornehmen will.²¹ Zudem hat er sich bei der eigentlichen Ausformulierung an den Sinn der Initiative zu halten. Der generelle Anspruch der Stimmberechtigten auf die Verabschiedung einer Regelung, die den in der allgemeinen Anregung zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen entspricht, ergibt sich direkt aus Art. 34 Abs. 1 BV.²² Demnach darf der Gegenstand des Begehrens bei der Ausformulierung nicht verlassen werden – der Initiativtext gibt den Weg vor, von welchem das Parlament nicht abweichen darf. Die Auslegung folgt dabei den anerkannten Interpretationsgrundsätzen, wonach grundsätzlich vom Wortlaut auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen des Initiativkomitees abzustellen ist.²³

B. Umsetzungsakte in Ausführung ausgearbeiteter Entwürfe

Eine ausgearbeitete Initiative enthält einen fertig redigierten Gesetzestext und findet mit ihrer Annahme ohne Weiteres Eingang in die geltende Rechtsordnung.²⁴ Anschliessender Rechtsetzungsbedarf entspricht allerdings auch hier dem Regelfall.²⁵ Entscheidend ist, ob eine Norm genügend bestimmt ist, um unmittelbar auf den Einzelfall angewendet werden zu können, oder vorab der weiteren Konkretisierung bedarf, was es durch Auslegung zu ermitteln gilt.²⁶ Insbesondere Verfassungsinitiativen bedürfen zu ihrer Umsetzung oftmals der Ergänzung durch Fristen, Kontrollmassnahmen oder Sanktionen, was ihre direkte Anwendbarkeit zumindest teilweise ausschliesst.²⁷ Ausgearbeitete Verfassungs- und Gesetzesinitiativen dürfen zudem ausdrückliche Gesetzgebungsaufträge bzw. Delegationsnormen enthalten.²⁸ Die Verwirklichung ausgearbeiteter Entwürfe bedingt daher oftmals den Erlass eines

²¹ BGE 141 I 186, 195 E. 5.3; 139 I 2, 9 E. 5.6; 121 I 357, 361 E. 4b; 115 Ia 148, 154 f. E. 4b; vgl. auch Cour Constitutionnelle JU, Arrêt du 31 août 2016 E. 3.3; TSCHANNEN, ZBl 2002, 2, 6; SCHMID, ex ante 2016, 31, 35 und 37 f.; GRIFFEL, NZZ 2015, 18.

²² BGE 141 I 186, 195 E. 5.3; differenziert dazu ABEGG, AJP 2015, 1197, 1200 f.; vgl. bereits BGE 139 I 2, 9 E. 5.6; 121 I 357, 361 E. 4b; 115 Ia 148, 154 f. E. 4b; 73 I 22, 34 f. E. 3; 25 I 64, 74 E. 4; ZBl 96/1995 419, 421 E. 1b.

²³ BGE 141 I 186, 196 E. 5.3; 139 II 243, 249 E. 8; 129 I 392, 395 E. 2.2; 112 Ia 240, 245 E. 5b; 105 Ia 151, 154 E. 3a; die Meinung der Initianten kann im Rahmen der historischen bzw. teleologischen Auslegung miteinbezogen werden, ist aber nicht massgebend, vgl. dazu BGE 139 I 292, 297 ff. E. 7; WALDMANN, LeGes 2015, 521, 523 ff.; KÖLZ, ZBl 1982, 2, 22.

²⁴ GRISEL, Rz. 608; HANGARTNER/KLEY, Rz. 367; TSCHANNEN, ZBl 2002, 2, 8.

²⁵ BGE 114 Ia 413, 421 E. 3fd; TSCHANNEN, ZBl 2002, 2, 9; Kommentar KV/GR-SCHULER, Art. 13 N 13.

²⁶ Vgl. WALDMANN, LeGes 2015, 521, 526; HANGARTNER, AJP 2011, 471, 472; für Hinweise zu den Auslegungsgrundsätzen vgl. bereits Fn. 23.

²⁷ BGE 133 I 110, 122 E. 6.2.

²⁸ BGE 114 Ia 413, 421 f. E. 3fd; TSCHANNEN, ZBl 2002, 2, 9.

formellen Gesetzes (sofern es sich um wichtige rechtsetzende Bestimmungen handelt²⁹) oder einer Konkretisierung auf dem Verordnungsweg.

IV. Rechtsschutz

Fraglich ist, inwiefern den Stimmberechtigten ein rechtlich durchsetzbarer Anspruch auf Vornahme der soeben bezeichneten Umsetzungshandlungen erwächst. Die nachfolgenden Erläuterungen beschränken sich auf das Verfahren der Erlassbeschwerde und der Beschwerde in Stimmrechtssachen, in deren Rahmen das Ausführungsrecht im Anschluss an seinen Erlass *abstrakt* auf seine Übereinstimmung mit den in der Initiative zum Ausdruck gebrachten Direktiven geprüft werden kann. Wo bereits innerkantonale Beschwerdemöglichkeiten vorgesehen sind, ist zuerst der kantonale Instanzenzug zu durchlaufen. Die Kantone sind bundesrechtlich aber nicht verpflichtet, gegen Erlasse ein kantonales Rechtsmittel vorzusehen (Art. 87 Abs. 1 BGG), und auch in Stimmrechtssachen ist gegen Akte des Parlaments und der Regierung unmittelbar die Beschwerde ans Bundesgericht zulässig (Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG). Es sehen daher auch nur wenige Kantone bereits kantonale Beschwerdemöglichkeiten vor,³⁰ weshalb im Rahmen dieses Beitrags nur vereinzelt und an betreffender Stelle darauf eingegangen wird. Nachfolgend sollen nun anhand zweier Initiativen – einer unformulierten und einer formulierten – die aus der Formfrage fließenden Konsequenzen für den gerichtlichen Rechtsschutz konkret dargelegt werden.

A. Allgemeine Anregung: Kulturlandinitiative (ZH)

Die kantonale Volksinitiative zum Erhalt der landwirtschaftlich und ökologisch wertvollen Flächen («Kulturlandinitiative») wurde am 17. Juni 2012 entgegen der Ablehnungsempfehlung des Kantonsrats durch die Stimmberechtigten des Kantons Zürich angenommen.³¹ Das in der Form der allgemeinen Anregung gehaltene Begehren (Art. 25 Abs. 1 KV/ZH) verlangte im Wesentlichen, «dass die wertvollen Landwirtschaftsflächen und Flächen von besonderer ökologischer Bedeutung wirksam geschützt werden und in ihrem Bestand und ihrer Qualität erhalten bleiben».

²⁹ Vgl. z.B. Art. 38 Abs. 1 KV/ZH; Art. 69 Abs. 4 KV/BE; Art. 31 KV/GR; Art. 164 BV; HANGARTNER, AJP 2011, 471, 476.

³⁰ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Rz. 1968.

³¹ Vgl. <https://wahlen-abstimmungen.zh.ch/internet/justiz_inneres/wahlen-abstimmungen/de/abstimmungen/abstimmungsarchiv.html?vorlageid=372> (15.9.2017).

1. Ausgangslage

Beschliesst das (Zürcher) Parlament wie *in casu*, einer unformulierten Initiative keine Folge zu leisten, untersteht sie der Abstimmung.³² Fällt der Volksentscheid zugunsten der Initiative aus, verweist dies das Anliegen zurück an den Kantonsrat, welcher gemäss Art. 25 Abs. 4 KV/ZH darüber zu bestimmen hat, in welcher Rechtsform die unformulierte Initiative umgesetzt werden soll.³³ Faktisch wählt der Kantonsrat die Erlassform auf Antrag des Regierungsrates, welcher dem Parlament innert eines Jahres nach der Volksabstimmung einen Umsetzungsentwurf unterbreitet (§ 138 Abs. 1 GPR/ZH). Im Falle der Kulturlandinitiative bestand der Entwurf in einer Ergänzung des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG/ZH), wobei der Regierungsrat der Ansicht war, der Forderung nach verbessertem Kulturlandschutz könne auch durch die bereits eingeleitete Revision des kantonalen Richtplans nachgekommen werden. Er beantragte daher gleichzeitig die Ablehnung des vorgelegten Umsetzungsentwurfes.³⁴ Der Kantonsrat beschloss daraufhin wie empfohlen von einer formellen Gesetzesänderung abzusehen und trat nicht auf die Umsetzungsvorlage ein.³⁵

2. Beschwerde in Stimmrechtssachen (Art. 82 lit. c BGG)

Gegen den Nichteintretensbeschluss des Kantonsrats erhoben die Initiantinnen und Initianten Beschwerde in Stimmrechtssachen ans Bundesgericht (Art. 82 lit. c BGG).³⁶ Sie machten geltend, der Kantonsrat verweigere sich mit dieser Vorgehensweise sowohl formell als auch inhaltlich der Umsetzung der angenommenen Initiative, was gegen die politischen Rechte der Stimmberechtigten verstosse (Art. 34 BV, Art. 25 i.V.m. Art. 32 lit. d KV/ZH).³⁷

Nach Art. 95 lit. a, c und d BGG kann in Stimmrechtssachen die Verletzung von Bundesrecht, der kantonalen verfassungsmässigen Rechte sowie der kantonalen Bestimmungen über die politischen Rechte gerügt werden. Im Rahmen der Beschwerde in Stimmrechtssachen prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht frei, sondern auch diejenige anderer kantona-

³² Art. 29 Abs. 2 und Art. 32 lit. d KV/ZH i.V.m. § 134 Abs. 2 und § 137 lit. a GPR/ZH.

³³ Es handelt sich im Kanton Zürich um eine abschliessende Kompetenz des Parlaments – dieses wäre also auch dann nicht an den Willen der Initianten gebunden, wenn im Initiativbegehren die gewünschte Erlassform bezeichnet würde, dazu Kommentar KV/ZH-SCHUHMACHER, Art. 25 N 29.

³⁴ RRB/ZH vom 19. Juni 2013.

³⁵ KRB/ZH vom 19. Mai 2014.

³⁶ Im Kanton Zürich steht gegen den angefochtenen Nichteintretensbeschluss des Kantonsrates kein kantonales Rechtsmittel offen, vgl. BGE 141 I 186, nicht publ. E. 1. 1.

³⁷ BGE 141 I 186, 188 E. 2.

ler Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen.³⁸

Das Bundesgericht nahm das Urteil zum Anlass, grundlegende Fragen zu den Anforderungen an die Umsetzungsform klarzustellen. Es hielt fest, dass die Wahlmöglichkeiten des Kantonsrats dabei insofern eingeschränkt sind, als er sich an den Erlassformen zu orientieren hat, welche nach kantonalem Recht ihrerseits Gegenstand einer Volksinitiative bilden können. Nur so ist gewährleistet, dass die Umsetzungsvorlage mindestens eine nach kantonalem Recht dem fakultativen Referendum unterstehende Rechtsform aufweist, was den Stimmberechtigten erst die Möglichkeit eröffnet, sich zur Umsetzungsvorlage bei Bedarf nochmals zu äussern.³⁹ Die nicht referendumsfähige Revision des Richtplans genügte dem nicht.⁴⁰ Darüber hinaus stellte das Bundesgericht fest, dass auch in materieller Hinsicht die mit der Initiative verfolgte Forderung eines wirksamen Kulturlandschutzes nicht eingelöst wurde. Eine inhaltlich korrekte Umsetzung hätte vorausgesetzt, dass die wertvollen Landschaftsflächen in ihrem Bestand besser geschützt werden, als dies durch den Richtplan möglich war.⁴¹

3. Urteilstwirkung

Im Ergebnis nahm das Bundesgericht damit eine umfassende Prüfung sowohl der formellen als auch der materiellen Ausführung der Kulturlandinitiative vor, und erteilte dem Kantonsrat in seinen Erwägungen relativ klare Vorgaben, wie das Begehren künftig umzusetzen sei.⁴² Infolgedessen beriet der Zürcher Kantonsrat das Geschäft erneut. Weil die Mehrheit des Parlaments das Vorhaben inhaltlich aber weiterhin missbilligte, legte die Geschäftsleitung des Kantonsrats durch Verfahrensleitentscheid ein alternatives Verfahren für die Behandlung der Umsetzungsvorlage fest. Um eine erneute Ablehnung auszuschliessen, wurde von einer formellen Schlussabstimmung abgesehen, und stattdessen lediglich festgestellt, die Vorlage sei gültig zu Ende beraten.⁴³ Auf diesem Weg wurde sichergestellt, dass eine Regelung erlassen werden konnte. Für den Fall eines Referendums empfahl das Parlament den Stimmberechtigten die Ablehnung, und es wurde sogleich auch das Kantonsratsrefe-

³⁸ In ausgesprochenen Zweifelsfällen schliesst es sich der von der obersten kantonalen Behörde (Volk und Parlament) vertretenen Auffassung an; BGE 141 I 186, 189 E. 3; 138 I 171, 176 f. E. 1.5; 131 I 126, 131 E. 4; 129 I 185, 190 E. 2.

³⁹ BGE 141 I 186, 190 f. E. 4.2; a.M. SCHUHMACHER, ZBl 2015, 425, 432.

⁴⁰ BGE 141 I 186, 191 E. 4.3.

⁴¹ Vgl. dazu BGE 141 I 186, 193 ff. E. 5 ff.; auch ABEGG, AJP 2015, 1197, 1203; SCHMID, ex ante 2016, 31, 38.

⁴² Vgl. auch ABEGG, AJP 2015, 1197, 1203.

⁴³ Protokoll Zürcher Kantonsrat, 2699, 2700; KRB/ZH vom 29. Februar 2016. Dieses Verfahren stellt heute geltendes Recht dar, vgl. die in der Folge revidierten § 138 Abs. 2 GPR/ZH und § 35 Abs. 2 GR-KR/ZH; KRB/ZH vom 26. Juni 2017.

rendum gegen den Beschluss ergriffen.⁴⁴ In der Referendumsabstimmung schliesslich verwarfen die Stimmberechtigten die Umsetzungsvorlage, womit die Initiative scheiterte.⁴⁵

B. Ausformulierte Verfassungsinitiative: «Fumée passive et santé» (GE)

Ebenfalls umständlich gestaltete sich die Umsetzung der am 24. Februar 2008 im Kanton Genf angenommenen Volksinitiative «Fumée passive et santé», welche ein Rauchverbot in öffentlichen Räumen forderte (vgl. Art. 178B aKV/GE)⁴⁶. Insgesamt drei Mal hatte sich das Bundesgericht zu strittigen Fragen im Zusammenhang mit der Initiative zu äussern.⁴⁷ Im Unterschied zur soeben erläuterten Kulturlandinitiative handelte es sich hier um einen ausformulierten Entwurf auf Teilrevision der Kantonsverfassung (Art. 56 Abs. 2 KV/GE).⁴⁸

1. Ausgangslage

Wie bereits erläutert, ist bei ausformulierten Verfassungsinitiativen auf dem Weg der Auslegung zunächst zu klären, ob diese direkt anwendbar sind, oder ob es zu ihrer Umsetzung eines formellen Ausführungsgesetzes bedarf. In Bezug auf die Rauchverbotsinitiative wurde die unmittelbare Anwendbarkeit der Verfassungsbestimmung verneint.⁴⁹ Es handelte sich um eine allgemeine Bestimmung zum gesundheitlichen Schutz der Bevölkerung vor den Wirkungen des Passivrauchens, welche insbesondere mit Blick auf das Verhältnismässigkeitsprinzip nach einer verfassungskonformen Auslegung verlangte, und die das Parlament mittels der Festlegung von Ausnahmen, Kontrollmassnahmen und Sanktionen in einem formellen Gesetz zu konkretisieren hatte.⁵⁰ Um eine verhältnismässige Anwendung der neuen Verfassungsregelung zu

⁴⁴ KRB/ZH vom 29. Februar 2016; Beschluss Geschäftsleitung KR/ZH vom 3. März 2016.

⁴⁵ Vgl. <https://wahlen-abstimmungen.zh.ch/internet/justiz_innere/wahlen-abstimmungen/de/abstimmungen/abstimmungsarchiv.html?vorlageid=2454> (15.9.2017).

⁴⁶ Vgl. <<http://www.ge.ch/votations/20080224/cant.asp>> (15.9.2017); Art. 178B unter der zum Zeitpunkt der Annahme geltenden Genfer Kantonsverfassung vom 24. Mai 1847, vgl. heute Art. 176 der totalrevidierten Genfer Kantonsverfassung vom 14. Oktober 2012.

⁴⁷ BGE 133 I 110; 134 I 322; 136 I 241; zum Ganzen ATTINGER, 41 ff.

⁴⁸ Vgl. damals Art. 65A der Genfer Kantonsverfassung vom 24. Mai 1847.

⁴⁹ BGE 133 I 110, 122 E. 6.2; 134 I 322, 327 E. 2.5; 136 I 241, 248 E. 2.2 f.; a.A. KAUFMANN, Jusletter 2017, 1, 4 f.

⁵⁰ BGE 133 I 110, 122 E. 6.2; 136 I 241, 248 E. 2.3; vgl. auch die Botschaft zur Gewährleistung, BBl. 2009, 1191, 1199 ff. Die dessen ungeachtet zunächst durch den Staatsrat erlassene Ausführungsverordnung wurde wegen fehlender verfassungsmässiger bzw. gesetzlicher Grundlage durch das Bundesgericht aufgehoben, BGE 134 I 322.

gewährleisten, sah der Grosse Rat daher in der Ausführungsgesetzgebung Ausnahmen vom verfassungsmässig absolut statuierten Rauchverbot vor.

2. Erlassbeschwerde (Art. 82 lit. b BGG)

Teile dieser Ausnahmetatbestände wurden vor Bundesgericht angefochten. Die Beschwerdeführenden erachteten sie als zu weitgehend und damit nicht mehr im Sinne des ursprünglichen Begehrens. Geltend gemacht wurde eine Verwässerung des Initiativanliegens und damit die Verletzung des Initiativrechts (Art. 34 BV).⁵¹ Angefochten wurde Art. 4 Abs. 1 lit. a des Ausführungsgesetzes (LIF/GE), insoweit er namentlich die Einrichtung von Raucherräumen (*Fumoirs*) in Restaurants vorsah.⁵²

Im Unterschied zum vorherigen Beispiel der Kulturlandinitiative, wo im Kern ebenfalls eine Verwässerung des Anliegens gerügt wurde, verneinte das Bundesgericht in diesem Fall die Zulässigkeit der Beschwerde in Stimmrechtssachen nach Art. 82 lit. c BGG. Dem Ausführungsgesetz zu einem ausgearbeiteten Entwurf fehlt nach Ansicht des Gerichts der geforderte direkte Zusammenhang zu einer kantonalen Abstimmung, welche eine Beschwerde in Stimmrechtssachen erlauben würde.⁵³ Nach der Argumentation des Bundesgerichts leitet sich nämlich der Anspruch auf Erlass des Ausführungsrechts zu einer ausformulierten Initiative nicht mehr primär aus dem Stimmrecht ab, sondern ergibt sich aus der bereits in Kraft stehenden, neuen Bestimmung. Gerügt wird daher im Kern nicht mehr die Verwässerung der Initiative und damit ein Verstoss gegen das Initiativrecht selbst, sondern die Verletzung der bestehenden Norm.⁵⁴ Deshalb sind die strittigen Bestimmungen des Ausführungsrechts nach Art. 82 lit. b BGG im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle anzufechten.⁵⁵ Gerügt werden kann gemäss Art. 95 lit. a, c, d und e BGG die Verletzung von Bundesrecht bzw., da es sich um kantonales Recht handelt, die Verletzung von kantonalen verfassungsmässigen Rechten, kantonalen Bestimmungen über das Stimm- und Wahlrecht, sowie interkantonalem Recht.⁵⁶

⁵¹ BGE 136 I 241, 245 E. 1.1.

⁵² BGE 136 I 241, 247 E. 2; gegen das Ausführungsgesetz wurde bereits das fakultative Referendum ergriffen, allerdings nahmen es die Stimmberechtigten des Kantons Genf in der Abstimmung vom 27. September 2009 mit grosser Mehrheit an, siehe <<http://www.ge.ch/votations/20090927/cant.asp>> (15.9.2017).

⁵³ BGE 136 I 241, 246 E. 1.1.2; auch bereits 130 I 226, 228 E. 1.2; 123 I 41, 46 E. 6b mit Hinweisen; TORNAY, 30.

⁵⁴ Vgl. auch ATTINGER, 43 f.

⁵⁵ BGE 136 I 241, 246 E. 1.1.2; ausnahmsweise steht die Beschwerde nach Art. 82 lit. c BGG offen, wenn der fragliche Erlass selbst materiell die politischen Rechte regelt und gerügt wird, diese würden insoweit für die Zukunft beschränkt, BGE 131 I 291, 295 E. 1.1; 131 I 386, 389 E. 2.2; KIENER, in: TSCHANNEN, 219, 241.

⁵⁶ BGE 136 I 241, 247 E. 2.1 f.

Soll vor Bundesgericht die Ausführungsgesetzgebung auf ihre Übereinstimmung mit der betreffenden Verfassungsnorm geprüft werden, ist dies also nur möglich, wenn eine Verletzung kantonalen *verfassungsmässiger* Rechte nach Art. 95 lit. c BGG geltend gemacht werden kann (vgl. Art. 189 Abs. 1 lit. d BV). Oder auf das vorliegende Beispiel übertragen: Art. 178B aKV/GE müsste verfassungsmässige Rechte vermitteln, damit das Bundesgericht den strittigen Art. 4 Abs. 1 lit. a LIF/GE auf seine Vereinbarkeit mit Ersterem überprüft.⁵⁷ Der Begriff der «kantonalen verfassungsmässigen Rechte» wird durch die Rechtsprechung allerdings eng ausgelegt, und bezieht sich nur auf jene Bestimmungen, welche Individualrechte zum Inhalt haben und direkt anwendbar sind. Vorschriften organisatorischer Natur oder Programmnormen entsprechen diesen Kriterien nicht.⁵⁸ Die Prüfung der Ausführungsgesetzgebung auf ihre Vereinbarkeit mit übrigen kantonalem (Verfassungs-)Recht ist nicht Sache des Bundesgerichts, sondern – wo vorgesehen – den kantonalen Instanzen vorbehalten.⁵⁹

3. Urteilstwirkung

Wie gesehen, räumt Art. 178B aKV/GE aber gerade keine direkt anrufbaren verfassungsmässigen Rechte ein.⁶⁰ Die Beschwerdeführer waren demnach nicht berechtigt, sich unmittelbar auf eine Verletzung von Art. 178B aKV/GE zu berufen.⁶¹ Im Ergebnis prüfte das Bundesgericht das erlassene Ausführungsgesetz auf seine inhaltliche Übereinstimmung mit der Verfassungsbestimmung daher lediglich unter dem Blickwinkel der Willkür.⁶² Zumal dem kantonalen Gesetzgeber bei der Ausarbeitung von Gesetzen weitgehende Gestaltungsfreiheit eingeräumt wird, ist die Willkürüge

⁵⁷ Gegen den angefochtenen Erlass stand auf kantonaler Ebene kein Rechtsmittel zur Verfügung, weshalb die unmittelbare Beschwerde ans Bundesgericht zulässig war, vgl. BGE 136 I 241, 246 E. 1.2. Heute ist im Kanton Genf die abstrakte Normenkontrolle formeller Gesetze vorgesehen, (Art. 124 lit. a KV/GE, Art. 130B Abs. 1 lit. a LOJ/GE, Art. 57 lit. d LPA/GE), vgl. dazu BOLKENSTEYN, 310.

⁵⁸ BGE 137 I 77, 80 E. 1.3.1; 136 I 241, 248 E. 2.2; 131 I 366, 367 E. 2.2 mit Hinweisen; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Rz. 1973; BSK BGG-SCHOTT, Art. 95 N 56.

⁵⁹ BGE 136 I 241, 248 E. 2.2; BSK BGG-SCHOTT, Art. 95 N 45. Vorgesehen ist die abstrakte Normenkontrolle formeller Gesetze heute neben dem Kanton Genf auch in den Kantonen Nidwalden (Art. 69 Abs. 2 Ziff. 2 KV/NW), Graubünden (Art. 55 Abs. 3 KV/GR), Aargau (§ 70 Abs. 1 VRPG/AG), Waadt (Art. 136 Abs. 2 lit. a KV/VD) und Jura (Art. 104 Abs. 1 KV/JU). Die Kognition der Verfassungsgerichte variiert: vgl. z.B. GR, wo ebenfalls lediglich die Verletzung verfassungsmässiger Rechte geltend gemacht werden kann (Art. 55 Abs. 2 Ziff. 1 KV/GR), dazu SCHMID, Kommentar KV/GR, Art. 55 N 49, bzw. NW, wo ein Erlass generell auf seine Übereinstimmung mit der Kantonsverfassung überprüft werden kann (§ 4 Abs. 1 VGV/NW), dazu BOLKENSTEYN, 179.

⁶⁰ BGE 136 I 241, 248 E. 2.3; vgl. auch HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Rz. 1973; ATTINGER, 44.

⁶¹ BGE 136 I 241, 249 E. 2.3; siehe auch KAUFMANN, Jusletter 2017, 1, 4 f.

⁶² BGE 136 I 241, 250 ff. E. 2.5.2 ff.

aber praktisch aussichtslos.⁶³ Im Zusammenhang mit dem Genfer Rauchverbot wäre gemäss Bundesgericht lediglich ein Ausführungsgesetz als willkürlich zu qualifizieren gewesen, das durch die Anzahl vorgesehener Ausnahmen die Verfassungsnorm praktisch ihres Sinns entleert oder ihre Umsetzung kompromittiert hätte, was klar verneint wurde.⁶⁴

Anzumerken bleibt, dass sich in gleicher Weise auch die Frage nach der Rechtmässigkeit von ausführendem Verordnungsrecht zu ausformulierten Gesetzesinitiativen stellen kann. Da die Verletzung von kantonalem Gesetzesrecht im Allgemeinen keinen Beschwerdegrund im Sinne von Art. 95 BGG darstellt, können diese Ausführungsbestimmungen ebenfalls nicht unter Verweis auf eine Verletzung der neuen Gesetzesnorm angefochten werden. Gelingt es den Beschwerdeführenden nicht, im gleichen Zug eine Verletzung verfassungsmässiger Rechte geltend zu machen, bleibt wiederum lediglich die Willkürprüfung.⁶⁵

C. Vergleich der geltenden Rechtsschutzverfahren

Aus der Zusammenschau beider Urteile kann somit Folgendes festgehalten werden: Den Stimmberechtigten erwächst aus dem Initiativrecht ein im Wege der Beschwerde in Stimmrechtsangelegenheiten durchsetzbarer Anspruch auf korrekte Ausarbeitung einer allgemeinen Anregung. Hingegen kann mit der Beschwerde in Stimmrechtssachen nicht gerügt werden, ein kantonales Gesetz verletze die Kantonsverfassung, unabhängig davon, ob es sich bei der angeblich verletzten Norm ursprünglich um eine Initiativvorlage handelte. Im Ergebnis schützt das Initiativrecht damit vor einer Verfremdung allgemeiner Anregungen durch den Gesetzgeber, nicht aber formulierter Verfassungsinitiativen.⁶⁶

Das Bundesgericht stellt sich auf den Standpunkt, nicht jede von der Stimmbürgerschaft genehmigte kantonale Norm könne Gegenstand einer Beschwerde wegen Stimmrechtsangelegenheiten sein, mit der Begründung, die Norm habe indirekte Auswirkungen auf die politischen Rechte. So könnte dem Gesetzgeber immer vorgeworfen werden, er habe den Willen des Verfassungsgebers verletzt. Weil damit auch der Weg der Beschwerde wegen Verletzung politischer Rechte immer offen stünde, wird daher einschränkend verlangt, dass die Verletzung des Stimmrechts di-

⁶³ Vgl. zur Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers 136 I 241, 250 E. 3.1; auch 135 I 130, 138 E. 6.2; 131 I 1, 7 E. 4.2; 111 Ia 86, 91 E. 3a; ATTINGER, 43.

⁶⁴ BGE 136 I 241, 251 f. E. 3.3.

⁶⁵ Immerhin sind zur abstrakten Überprüfung kantonaler Erlasse unterhalb der Gesetzesstufe weitere innerkantonale Instanzen vorgesehen, vgl. dazu BOLKENSTEYN, 128 ff. Allerdings kann auch dort teilweise nur eine Verletzung verfassungsmässiger Rechte geltend gemacht werden, vgl. § 116 Abs. 1 lit. a KV/BS, § 30e Abs. 1 lit. a VRPG/BS, BOLKENSTEYN, 142.

⁶⁶ BSK BV-TSCHANNEN, Art. 34 N 10.

rekt aus dem angefochtenen Rechtsakt selbst resultiert.⁶⁷ Dies trifft auf den Nichteintretensbeschluss eines Kantonsparlaments der ihm durch die Exekutive vorgelegten Umsetzungsvorlage einer allgemeinen Anregung zu, nicht aber auf einen eigentlichen Gesetzeserlass.

Soll also ein Ausführungsgesetz auf seine Vereinbarkeit zu einer geltenden Verfassungsbestimmung geprüft werden, ist unerheblich, wo Letztere ihren Ursprung hat. Das Bundesgericht unterlässt es, danach zu differenzieren, ob die betreffende Verfassungsnorm über die Annahme einer Volksinitiative Eingang in die Rechtsordnung gefunden hat, oder ob es sich um eine Behördenvorlage handelte. Die Gefahr einer Verletzung der politischen Rechte ist allerdings aufgrund der bereits angesprochenen Abwehrhaltung, die der Gesetzgeber bei der Ausführung von auf Initiativen fussenden Normen im Vergleich zu mehrheitsfähigen Behördenvorlagen innehat, höher. Zudem besteht nach hier vertretener Ansicht ein grundsätzlich engerer Konnex zum Stimmrecht, wenn die Existenz der Vorlage bereits in der Wahrnehmung der Volksrechte begründet ist.

Der Verdacht, dass eine unformulierte Initiative aufgrund ihrer flexiblen Natur eher einer Verfremdung bzw. Abschwächung durch den Gesetzgeber ausgesetzt ist,⁶⁸ ist daher angesichts des bundesgerichtlich praktizierten Rechtsschutzes etwas zu relativieren. Sie ist zwar immer noch das klar schwächere Instrument und verlangt zur Gewährleistung ihrer Verwirklichung nach einer effektiven Kontrolle durch ein unabhängiges Organ, erhält diesen Rechtsschutz allerdings auch zuverlässig. Das Bundesgericht hat zuletzt mit dem Urteil zur Kulturlandinitiative die Verbindlichkeit allgemeiner Anregungen bestärkt und deren rechtmässige Umsetzung geschützt, was zu einer grundsätzlichen Stärkung des Instruments beitrug.⁶⁹ Ausgearbeitete Vorlagen hingegen sind durch die Behörden zwar in ihrem Wortlaut unantastbar und lassen sich daher tendenziell auch gegen den Willen des Parlaments besser durchsetzen. Ist ein ausformulierter Entwurf allerdings nicht direkt anwendbar, nähert er sich in Bezug auf Umsetzungsfragen der Form der allgemeinen Anregung und damit auch der ihr inhärenten Verwässerungsgefahr an. Auch gerade im Hinblick darauf, dass allgemeine Anregungen präzise Anweisungen enthalten und ausgearbeitete Entwürfe Rechtsetzungsaufträge erteilen dürfen, mutet ein unterschiedlicher Kontrollmassstab gestützt auf die offizielle Form der Initiative sachfremd an.⁷⁰

⁶⁷ BGE 136 I 241, 246 E. 1.1.2; 131 I 386, 389 f. E. 2.2; HILLER, 176.

⁶⁸ Z.B. St. Galler Kommentar BV-EHRENZELLER/NOBS, Art. 139 N 17.

⁶⁹ Vgl. auch SCHMID, ex ante 2016, 31, 39; GRIFFEL, NZZ 2015, 18.

⁷⁰ Vgl. zur Formvermischung TSCHANNEN, ZBl 2002, 2, 28 f.

V. Schlussgedanken

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Bundesgericht insbesondere mit Bezug auf unformulierte Initiativen als Hüterin einer rechtmässigen Implementierung wirkt und die beabsichtigten Rechtswirkungen im Zweifelsfall sicherzustellen vermag. Zwar hat die Beschwerde in Stimmrechtssachen lediglich kassatorische Wirkung und eine hinreichende Umsetzung durch ein Kantonsparlament lässt sich im Ergebnis auch gerichtlich nicht erzwingen.⁷¹ Zudem sind allgemeine Anregungen durch einen möglichen zweiten Urnengang potenziell mehrfach der Gefahr des Scheiterns ausgesetzt. Was die materielle Umsetzung ausgearbeiteter Initiativen anbelangt, verleiht hingegen eine klare Rechtsschutzlücke. Entsprechende gerichtliche Kontrollmechanismen fehlen bekanntermassen auch auf Bundesebene, wo ein Ausführungsgesetz aufgrund von Art. 190 BV auch dann anzuwenden ist, wenn es den Inhalt des neuen Verfassungsrechts übergeht oder relativiert und damit gegen Art. 34 Abs. 1 BV verstösst.⁷² Einzige Oppositionsmöglichkeit bleibt unter diesen Vorzeichen die Ergreifung des Referendums gegen das erlassene Ausführungsgesetz. Diese Ausgangslage treibt insbesondere Initiativkomitees auf Bundesebene dazu an, eidgenössische Initiativen detailliert auszuarbeiten und damit deren direkte Anwendbarkeit sicherzustellen bzw. eine parlamentarische Umsetzung zu umgehen.⁷³ Eine solche Entwicklung ist weder auf Bundes- noch auf kantonaler Ebene wünschenswert und kann durch eine effektive gerichtliche Kontrolle der legislatorischen Umsetzungsweise auch bei formulierten (Verfassungs-)Initiativen zumindest gehemmt werden. Um Sein oder Schein eines Initiativbegehrens daher nicht von der Form seiner Ausgestaltung abhängig zu machen, scheint es erstrebenswert, Initiativen unabhängig vom Bestimmtheitsgrad ihrer Formulierung einem vergleichbaren Rechtsschutz zu unterstellen.

Literaturverzeichnis

ABEGG ANDREAS, Ein parteiischer Kommentar zum Bundesgerichtsurteil «Kulturlandinitiative», AJP 2015, 1197

ATTINGER PATRIZIA, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, Zürich 2016

AUER ANDREAS, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Bern 2016

⁷¹ SCHMID, ex ante 2016, 31, 38; KÖLZ, ZBl 1982, 2, 42. Dem Urteil zur Kulturlandinitiative wurde durch den Zürcher Gesetzgeber allerdings nicht nur durch Erlass der verlangten Umsetzungsvorlage nachgekommen (vgl. vorne, 40), gleichzeitig wurden auch Gesetzesrevisionen im Sinne des Urteils veranlasst, siehe KRB/ZH vom 26. Juni 2017.

⁷² WALDMANN, LeGes 2015, 521, 523; BSK BGG-STEINMANN, Art. 82 N 77.

⁷³ Vgl. WALDMANN, LeGes 2015, 521, 533; KLEY, LeGes 2015, 497, 514.

- BÄNZIGER, MENGIARDI, TOLLER & PARTNER (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur 2006
- BAUMANN ROBERT, Die Umsetzung völkerrechtswidriger Volksinitiativen, ZBl 2010, 241
- BOLKENSTEYN ARUN, Le contrôle des normes, spécialement par les cours constitutionnelles cantonales, Bern 2014
- CARONI FLAVIA/VATTER ADRIAN, Vom Ventil zum Wahlkampfinstrument? Eine empirische Analyse zum Funktionswandel der Volksinitiative, LeGes 2016, 189
- CIRIGLIANO LUCA, Umsetzungsszenarien der Anti-Minarettinitiative, Jusletter vom 1. März 2010
- GRAF MARTIN/THELER CORNELIA/VON WYSS MORITZ (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel 2014
- GRIFFEL ALAIN, «Unbekannte Perle der Demokratie», NZZ vom 11. Juni 2015, 18
- GRISEL ETIENNE, Initiative et référendum populaires, 3. Aufl., Bern 2004
- HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich 2016
- HÄNER ISABELLE/RÜSLI MARKUS/SCHWARZENBACH EVI (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007
- HANGARTNER YVO, Unklarheiten bei Volksinitiativen – Bemerkungen aus Anlass des neuen Art. 121 Abs. 3 – 6 BV (Ausschaffungsinitiative), AJP 2011, 471
- HANGARTNER YVO/KLEY ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000
- HILLER CHRISTOPH, Die Stimmrechtsbeschwerde, Zürich 1990
- KAUFMANN MATHIAS, Die unmittelbare Anwendbarkeit von Verfassungsnormen, Jusletter vom 16. Oktober 2017
- KIENER REGINA, Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, in: TSCHANNEN PIERRE (Hrsg.), Neue Bundesrechtspflege: Auswirkungen der Totalrevision auf den kantonalen und eidgenössischen Rechtsschutz, Berner Tage für die juristische Praxis 2006, Bern 2007, 219
- KLEY ANDREAS, Die Umsetzung von Volksinitiativen aus politisch-historischer Sicht, LeGes 2015, 497
- KÖLZ ALFRED, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBl 1982, 2
- KÖLZ ALFRED/POLEDNA TOMAS, Die «Einheitsinitiative» – Ei des Kolumbus oder Trojanisches Pferd?, ZSR 1988 I, 1
- LINDER WOLF, Schweizerische Demokratie – Institutionen, Prozesse, Perspektiven, 3. Aufl., Bern 2012
- NIGGLI MARCEL ALEXANDER/UEBERSAX PETER/WIPRÄCHTIGER HANS, Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl., Basel 2011
- NUSPLIGER KURT, Gerichtlicher Rechtsschutz und politische Rechte, in: HERZOG RUTH/FELLER RETO (Hrsg.), Bernische Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart, Bern 2010, 437
- SCHMID EVELYNE, Umsetzungskriterien bei Volksinitiativen in Form einer allgemeinen Anregung: Nume nid gschprängt oder das Beispiel einer lange vergessenen Stadt-Berner Volksinitiative, ex ante 2016, 31

- SCHUBARTH MARTIN, «Vorschlag zum Problem der Umsetzung von Volksinitiativen», NZZ vom 16. April 2015, 21
- SCHUHMACHER CHRISTIAN, Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, 27. Mai 2015, 1C_312/2014, ZBl 2015, 425
- TÖNDURY ANDREA MARCEL, Bundesstaatliche Einheit und kantonale Demokratie – Die Gewährleistung der Kantonsverfassungen nach Art. 51 BV, Zürich 2004
- TORNAY BÉNÉDICTE, La démocratie directe saisie par le juge – L’empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, Genf 2008
- TSCHANNEN PIERRE, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, ZBl 2002, 2
- VATTER ADRIAN/STAUFFER BETTINA, «Vollzug ohne das Volk», NZZ vom 12. April 2012, 13
- WALDMANN BERNHARD, Die Umsetzung von Volksinitiativen aus rechtlicher Sicht, LeGes 2015, 521
- WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (Hrsg.), Basler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Basel 2015
- WYSS MARTIN, Die Umsetzung von Volksinitiativen – Einführung in das Tagungsthema, LeGes 2015, 491

Materialienverzeichnis

- Antrag des Regierungsrates vom 19. Juni 2013 zum Beschluss des Kantonsrates über die Kantonale Volksinitiative zum Erhalt der landwirtschaftlich und ökologisch wertvollen Flächen (Kulturlandinitiative), Umsetzung; Planungs- und Baugesetz, Änderung, Antrag an den Kantonsrat, RRB-Nr. 708, Vorlage 4833b, Amtsblatt des Kantons Zürich vom 5. Juli 2013 (zit. RRB/ZH vom 19. Juni 2013)
- Beschluss der Geschäftsleitung des Kantonsrates vom 3. März 2016 über das fakultative Referendum (Planungs- und Baugesetz [Umsetzung der Kulturlandinitiative]); Zustandekommen; Vorlage 4833, Amtsblatt des Kantons Zürich Nr. 10 vom 11. März 2016 (zit. Beschluss Geschäftsleitung KR/ZH vom 3. März 2016)
- Beschluss des Kantonsrates vom 26. Juni 2017 über die Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) (Behandlungspflicht von Umsetzungsvorlagen zu Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung), KR-Nr. 317/2016, Amtsblatt des Kantons Zürich Nr. 27 vom 7. Juli 2017 (zit. KRB/ZH vom 26. Juni 2017)
- Beschluss des Kantonsrates vom 29. Februar 2016 über die kantonale Volksinitiative zum Erhalt der landwirtschaftlich und ökologisch wertvollen Flächen (Kulturlandinitiative), KR-Nr. 4833/2011, Amtsblatt des Kantons Zürich Nr. 10 vom 11. März 2016 (zit. KRB/ZH vom 29. Februar 2016)
- Beschluss des Kantonsrates vom 19. Mai 2014 über die kantonale Volksinitiative zum Erhalt der landwirtschaftlich und ökologisch wertvollen Flächen (Kulturlandinitiative), KR-Nr. 4833/2011, Amtsblatt des Kantons Zürich Nr. 23 vom 6. Juni 2014 (zit. KRB/ZH vom 19. Mai 2014)
- Botschaft über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Glarus, Appenzell Innerrhoden, Aargau und Genf vom 18. Februar 2009, BBl. 2009, 1191
- Protokoll des Zürcher Kantonsrates, 42. Sitzung vom Montag 29. Februar 2016 (Vormittag), 2699 ff.